

Arkivsak-dok. PLAN-26/00569-16
Saksbehandler Tonje Lervik

Saksgang

Møtedato

Sak nr.

Unntatt offentlighet iht.

Fastsette planprogram - Hensynssone for grunneierfinansiert infrastruktur - Endring av sentrumsplanen

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Petter Sandtangen

Kommunedirektørens innstilling:

Planprogram for revidering av kommunedelplan for Sarpsborg sentrum 2019-2031, om innføring av hensynssone for grunneierfinansiert infrastruktur, fastsettes, jf. plan- og bygningsloven § 11-13 annet ledd.

Vedlegg:

Planprogram - hensynssone for grunneierfinansiert infrastruktur
Sammendrag av innkomne merknader

Sammendrag:

Saken gjelder fastsettelse av planprogram for revidering av sentrumsplanen, som kun knytter seg til innføring av hensynssone for grunneierfinansiering av infrastruktur, jf. pbl. kap. 12 A.

En slik hensynssone skal sikre en infrastruktur som tåler utbyggingen gjeldende sentrumsplan åpner for, og samtidig sørge for at de som øker presset på infrastrukturen bidrar til å finansiere denne. Kostnadsbidraget vil bli forutsigbart for utbyggere og grunneiere innenfor hensynssonen. Planprogrammet har til hensikt å fastsette rammene for denne revideringen av sentrumsplanen.

Det er varslet oppstart av endring av sentrumsplanen, og utkast til planprogram har vært på høring. De fleste innspillene til høringen av planprogrammet er fulgt opp og innarbeidet i planprogrammet.

Merknader som kommunedirektøren anbefaler å ikke utrede videre, er å utsette innføring av hensynssone til bygge- og anleggsmarkedet er bedre, lage en overgangsordning for prosjekter som har kommet langt i planleggingen, ha en opptrapping av kostnadsbidraget til markedet er bedre og å redusere kostnadsbidraget for visse typer tiltak.

Kommunedirektøren anbefaler å vedta forslag til planprogram slik det foreligger.

Utredning:

Bakgrunn

Kommunedirektøren har utarbeidet forslag til planprogram for revidering av kommunedelplan for Sarpsborg sentrum 2019-2031 (sentrumsplanen). Hensikten med revideringen er begrenset til å innta hensynssone om grunneierfinansiert infrastruktur, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 12-A.

Om planprogram

Planprogrammet fastsetter rammene for gjennomføringen av planarbeidet. Planprogrammet redegjør for formålet med planarbeidet, planprosesser med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger, jf. pbl. § 4-1 annet ledd.

Varslet planområde

Det er ved oppstart varslet innføring av hensynssonen for hele sentrumsplanområdet. Det er en del av videre prosess å vurdere hvor endelig avgrensning av hensynssonen vil gå. Hensynssonen kan vedtas for hele sentrum, for en del, eller for flere deler.

Beskrivelse av planprogrammet

Formålet med planarbeidet:

Formålet med planarbeidet er å følge opp formannskapetets vedtak av 26.03.2026 om å innta hensynssone om grunneierfinansiert infrastruktur, jf. pbl. kap. 12 A, i sentrumsplanen. Videre er hensikten å sikre en infrastruktur som tåler utbyggingen gjeldende sentrumsplan åpner for, og samtidig sørge for at de som øker presset på infrastrukturen bidrar til å finansiere denne. I tillegg vil kostnadsbidraget bli forutsigbart for utbyggere, og det sørger for at alle som bygger ut må bidra.

Avgrensning av endringen:

Sentrumsplanendringen begrenser seg til å omfatte innføring av nevnte hensynssone. Innspill til andre endringer i sentrumsplanen vil ikke følges opp i dette planarbeidet.

Rammer for endringen:

- Nasjonale føringer, herunder nasjonale forventninger til kommunal planlegging 2023-2027, statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, Statsforvalterens forventninger til kommunene og føringer til kommunal arealplanlegging.
- Regionale føringer, herunder byvekstavtalen og Fylkesplan for Østfold «Østfold mot 2050».
- Lokale føringer, herunder sentrumsplanen, samfunnsplanen, kommunedelplan for folkehelse, kommunedelplan for klima og energi, kommunedelplan for vei, vann og avløp, hovedsykkelveier i Sarpsborg og Fredrikstad, veinormen for Sarpsborg, avfallsplanen, veileder for offentlig sykkelparkering.
- I tillegg rammer som følger av pbl. kap. 12 A, samt at kostnadsbidragets størrelse ikke skal begrense utviklingen i kommunen.

Om hensynssone for grunneierfinansiert infrastruktur

Hensynssonen etter pbl. kap. 12 A fungerer ved at kommunen fastsetter en hensynssone i plankartet i sentrumsplanen, og angir bestemmelser til hensynssonen om hva som er nødvendig infrastruktur for å bygge ut området i tråd med sentrumsplanen. Deretter gjøres en beregning av kostnadene for infrastrukturen, og utbyggingspotensiale innenfor hensynssonen beregnes. Kostnadene for infrastrukturen fordeles på den beregnede fremtidige utbyggingen. Kostnadsbidraget vil angis som et beløp per kvm bruksareal (BRA).

Når grunneier eller utbygger ønsker å bygge et søknadspliktig tiltak innenfor hensynssonen, må de betale kostnadsbidraget per kvm bruksareal (BRA) før de får igangsettingstillatelse i sin byggesøknad. Dersom tiltaket ikke er søknadspliktig, er det ikke behov for

igangsettingstillatelse, og de skal ikke betale et kostnadsbidrag. Utbyggere kan i stedet for betaling yte bidraget som en realytelse, ved å selv opparbeide infrastruktur.

Hensynssonen varer i utgangspunktet i 30 år, og kommunen forplikter seg til å opparbeide tiltakene innen tre år etter dette. Tiltakene forutsettes dekket inn av bidragene, samt med kommunale bidrag.

Tiltak som inngår i infrastrukturbegrepet, er blant annet teknisk infrastruktur (som vann-, avløp- og overvannsanlegg), samferdselstiltak (som veg, kollektivholdeplass, parkeringsplasser, turveger, gang- og sykkelveier, belysning og skilting), blå-/grønn infrastruktur (som åpning av bekk og etablering av dammer og vannveier), grønn infrastruktur (som friområder, torg og møteplasser, parker og trær). Det kan også være lekeplasser som en del av torg og parker, miljø- og kulturtiltak som støyskjerm og kunst i byrom, forsamlingslokaler, idrettsanlegg og lignende.

Det kan blant annet gis bestemmelser om:

- Ny/utvidet/endret infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen.
- Kvalitetskrav, standard, rekkefølge for når infrastrukturen skal være etablert og forbud/påbud mot bestemte løsninger.
- Tiltak det ikke skal betales kostnadsbidrag for.
- Om sonen skal vare kortere enn 30 år.
- Justering av kostnadsbidraget etter byggekostnadsindeksen frem til betaling skjer.
- At betaling ikke skal regnes som oppfyllelse av rekkefølgekrav.
- Fylkeskommunale eller statlige tiltak, hvis de samtykker.

Det kan *ikke* gis bestemmelser om sosial infrastruktur, som barnehage, skole og sykehjem, med mindre departementet samtykker.

De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansieringen av infrastrukturen, skal ikke være urimelig tyngende i forhold til den forventede bruken og nytten av infrastrukturen. Ved vurderingen skal det tas hensyn til bidragene fra kommunen, fylkeskommunen eller statlig myndighet.

Kostnadsberegningen til hensynssonen må være gjort innen tre år etter at hensynssonen er vedtatt. Kommunen må senest hvert femte år oppdatere beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene.

Vedtak av hensynssone i en kommuneplan kan ikke påklages. Det vil si at det ikke kan klages på hvilke eiendommer som skal være med i hensynssonen eller hvilke tiltak som kommunen anser som nødvendig infrastruktur. Beregning av kostnadsbidragets størrelse kan imidlertid påklages.

Vurderinger av utredningsbehov

Følgende bør utredes:

- Hvilke tiltak som er nødvendig for utbyggingen, inkludert standard og kvalitet.
- Avveining av hvilke tiltak som eventuelt bør prioriteres, og kostnadsandelen kommunen skal bidra med.
- Forholdet til vedtatte planer og utbyggingsavtaler.
- Økonomiske konsekvenser av hensynssonen, for både kommunen og grunneiere/utbyggere.
- Om visse tiltak skal unntas.
- Geografisk avgrensning av hensynssonen.

Alternativvurderinger

Hovedalternativet går ut på å vedta hensynssonen. Det må vurderes i planprosessen om hensynssonen skal dekke hele eller deler av sentrumsplanområdet, eller om det skal være flere hensynssoner.

Nullalternativet vil si å ikke vedta hensynssonen, og videreføre dagens situasjon. Da kan andre virkemidler, som utbyggingsavtale og refusjon, brukes for å fordele kostnader mellom grunneiere. Hensynssone, utbyggingsavtale og refusjon er tre alternative virkemidler som ikke kan ikke kombineres for samme utbygger.

Planprosess

Formannskapet vedtok den 26.03.2026 at det skal settes i gang en endring av sentrumsplanen for å innta hensynssone for grunneierfinansiert infrastruktur. Videre ble det vedtatt den 04.06.2026 å varsle oppstart av denne endringen, samt å legge ut forslag til planprogram for endringen på høring og offentlig ettersyn. Høringsperioden for oppstartsvarselet og planprogrammet var 25.06 – 10.09.2026.

Sarpsborg kommune deltok på møte hos Sarpsborg Næringsforenings eiendomsavdeling den 26.08.2026, og orienterte om oppstart av sentrumsplanendringen.

Varsel om oppstart og høring av planprogram – innkomne merknader, vurderinger og endringer i planprogrammet

I høringsperioden har det kommet inn merknader til planprogrammet og varsel om oppstart fra fem instanser. Sammendrag av innspillene følger vedlagt.

Merknader som er imøtekommet helt eller delvis:

- Bane NOR SF (jernbanemyndighet) sitt innspill om at jernbanetiltak skal unntas fra finansieringsordningen, foreslås fulgt opp ved at det legges til en presisering i planprogrammets punkt 8 at dette skal vurderes i det videre planarbeidet.
- Østfold fylkeskommune sitt innspill om at det må tydeliggjøres i planarbeidet om fylkeskommunale tiltak skal omfattes. Det foreslås en endring i planprogrammet punkt 6.1, om at kommunen skal gå i dialog med fylket eller staten før det foreligger et planforslag, dersom det er aktuelt å inkludere slike tiltak.
- Statens vegvesen sine innspill om at det må
 - redegjøres for hvordan samferdselstiltak er knyttet til fremtidig utbygging og hvordan tiltakene bidrar til oppnåelse av nullvekstmålet og økt bruk av gange, sykkel og kollektivtransport. Dette foreslås presisert under planprogrammets punkt 8.
 - framgå tydeligere hvilke kriterier som skal legges til grunn for avgrensningen av hensynssonen. Kommunedirektøren foreslår presisering om dette under punkt 7.1 i planprogrammet.
 - avklares med berørte myndigheter i det videre planarbeidet dersom statlige eller fylkeskommunale tiltak vurderes inkludert i hensynssonen. Se svar til Østfold fylkeskommune ovenfor.
- Statsforvalterens innspill om å:
 - inkludere UFF-rammeverket som en interesse å vurdere planen opp mot. Dette er et metodeverktøy for langsiktig omstilling og utslippskutt, som går ut på at man skal *unngå* aktiviteter som gir utslipp, *flytte* aktiviteter gjennom å endre måten de blir gjennomført på, og/eller *forbedre* aktiviteter. Dette foreslås inntatt som en nasjonal føring under planprogrammets punkt 3.1.
 - vurdere planarbeidet opp mot statlige planretningslinjer for klima og energi (2024) og mot rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995). Dette foreslås lagt til som nasjonale føringer under planprogrammets punkt 3.1.
- Fredriksborg Eiendoms innspill om at det skal vurderes hvorvidt mindre tiltak, ombygginger, verneverdig bebyggelse og transformasjonsprosjekter skal unntas fra

betalingsforpliktelse. Kommunedirektøren foreslår presisert under punkt 8 at dette skal vurderes i det videre planarbeidet.

Merknader som ikke er imøtekommet:

Merknad	Kommunedirektørens vurdering
Fredriksborg Eiendom sitt innspill om å avvente innføring av hensynssonen til markedet er i bedre balanse, eventuelt kombinert med en definert evalueringsdato.	Kommunedirektøren anbefaler å fortsette planarbeidet med den hensikt å innføre hensynssonen uten utsettelse. Det må forventes svingninger i markedet gjennom hensynssonens levetid på 30 år. Videre bidrar utbyggere til finansiering av infrastrukturen også i eksisterende situasjon, men hensynssonen vil sikre likebehandling og forutsigbarhet i større grad. Som det følger av planprogrammets punkt 3, må det tas hensyn til hvilken sum som er rimelig og overkommelig for både privatpersoner og andre utbyggere. I tillegg følger det av pbl. § 12 A-5 fjerde ledd at de samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansieringen av infrastrukturen, ikke skal være urimelig tyngende i forhold til den forventede bruken og nytten av infrastrukturen. Dette blir en viktig vurdering i det videre planarbeidet.
Fredriksborg Eiendoms innspill om å vurdere om en gradvis opptrapping av kostnadsbidraget er mer hensiktsmessig enn full sats fra første dag.	Kommunedirektøren vurderer at pbl. kap. 12 A ikke åpner for en opptrapping av kostnadsbidraget sats, og at det ikke er anledning til å vedta dette. Det er imidlertid anledning til å endre hensynssonen og dermed også kostnadsbidragets størrelse i løpet av dens varighet, jf. § 12 A-10. Kommunedirektøren legger til grunn at momentene nevnt i avsnittet ovenfor skal ligge til grunn for vurderingen av kostnadsstørrelsen til ethvert vedtak, eventuelt også ved endring av hensynssonen.
Fredriksborg Eiendoms innspill om at 0-alternativet bør legges til grunn inntil videre, med en ny vurdering når markedssituasjonen er endret.	Se kommunedirektørens vurdering til første innspill i tabellen.
Fredriksborg Eiendoms innspill om at det vurderes en praktisk overgangsordning for prosjekter som er kommet langt i regulerings- eller søknadsprosess uten	Kommunedirektøren kan ikke se at det er hjemmel for å vedta en overgangsordning for tiltak som er planlagt over lengre tid uten å ha mottatt ramme-/igangsettingstillatelse

enda å ha mottatt rammetillatelse når hensynssonen vedtas.	når hensynssonen vedtas. Det ble vedtatt av formannskapet i mars 2026 at kommunen skal jobbe med å innarbeide en hensynssone om grunneierbidrag. Hensynssonen er planlagt vedtatt høsten 2027, som tilsier at grunneiere og utbyggere kan ta høyde for dette i sin planlegging. Det vises videre til at utbyggere også i dag bekoster infrastruktur gjennom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Hensynssonen erstatter dette. Kommunedirektøren anbefaler at en overgangsordning ikke utredes videre.
Fredriksborg Eiendom sitt innspill om at tiltak med rehabilitering, ombygging og transformasjon av eksisterende og verneverdig bebyggelse ilegges redusert sats.	Kommunedirektøren vurderer at pbl. kap. 12 A ikke åpner for å gi en redusert sats for visse type tiltak, og det anbefales derfor ikke å vurdere det videre. Det er imidlertid anledning til å unnta bestemte tiltak fra kostnadsforpliktelsen i sin helhet, og det er en del av planarbeidet å ta stilling til dette.

Medvirkning og fremdrift

Det følger av planprogrammet at berørte offentlige organer og andre interesserte, herunder næringsliv og interesseorganisasjoner, vil få medvirke gjennom ordinære varslinger ved varsel om oppstart og offentlig ettersyn av planforslag. Videre at kommunen ønsker å tilrettelegge for særskilt medvirkning med skoler og næringslivet i sentrum under planarbeidet. Kommunens nettside og eventuelt også sosiale medier vil brukes til å informere om det foreslåtte planarbeidet.

Planprogrammet legger opp til at planforslaget skal behandles i formannskapet annet kvartal 2027, og sluttbehandling tredje kvartal 2027. Kommunedirektøren vurderer at det vil være mer realistisk med en sluttbehandling i fjerde kvartal 2027, på grunn av at en høringsperiode i sommerferien vil kreve forlenget frist, og foreslår å endre til fjerde kvartal.

Kommunedirektøren anbefaler at forslag til planprogram for innføring av grunneierfinansiert infrastruktur i sentrumsplanen vedtas.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Utredes gjennom planarbeidet.

Miljø:

Utredes gjennom planarbeidet.

Folkehelse:

Utredes gjennom planarbeidet.